

Piana, Ricardo Sebastián

El Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Una aproximación a sus presupuestos teóricos

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

3 al 5 de diciembre de 2014

Cita sugerida:

Piana, R. (2014). El Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires: Una aproximación a sus presupuestos teóricos. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4365/ev.4365.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

El Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires. Una aproximación a sus presupuestos teóricos.

Autor: Ricardo Sebastián PIANA

Pertenencia Institucional: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP.

Correo electrónico: r_piana@yahoo.es

Resumen

El Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires implica, en palabras del Gobernador, "*una profunda revisión de los funcionamientos administrativos que nos han acompañado desde siempre*" (Plan de Regionalización. Un nuevo paradigma de Estado, 2011, p.8); "*la estrategia de reingeniería institucional más importante en la historia de la Provincia*" (Plan de regionalización. Un estado inteligente para la provincia del futuro, 2010, p. 8).

Entre objetivos tan disímiles como armonizar el desarrollo regional, acercar las instituciones a la ciudadanía y revertir la desigualdad social, existen algunos presupuestos acerca del funcionamiento del Estado bonaerense que legitiman este cambio: el conjunto de instituciones provinciales no han resultado funcionales al desarrollo integral de la provincia; la concentración de responsabilidades en la administración central resta eficacia a su accionar; una estructura institucional alejada de las problemáticas cotidianas; los problemas no pueden enfrentarse eficazmente mediante la actual institucionalidad provincial (fundamentos del proyecto de Ley). Pero existen otros presupuestos no explicitados que se deducen del Estado deseado.

¿Cuáles son los instrumentos tecnológicos, normativos y organizacionales que se han pensado como herramientas del cambio? ¿Qué orientación teórica puede advertirse en este ambicioso Plan? ¿Cuáles son los presupuestos ideológicos de este proyecto de reforma del Estado? Estas son algunas de las preguntas que guiarán la ponencia.

Palabras clave: regionalismo, Buenos Aires, Nueva Gestión Pública.

1. EL REGIONALISMO

Entre los grandes actores de la política internacional, el Estado se nos aparece como el que presenta mayores dificultades: los nuevos protagonistas son, por una parte, los mercados y, por otra, las organizaciones transnacionales en un heterogéneo recorrido que va desde las opiniones públicas, los movimientos por la paz, los ecologistas, las organizaciones terroristas, la macrocriminalidad organizada, etc. (Piana, 2012).

¿Las causas? Por un lado, la desterritorialización de la riqueza y la consecuente pérdida de control del Estado sobre la economía —de la soberanía monetaria y crediticia al control del factor trabajo, pasando por el drenaje fiscal— parece ser una de las causas ^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}. La separación del mando político y el económico constituye el estado de tensión característico de la situación presente de la democracia capitalista. Por otro lado, la imposibilidad de hacer frente a desafíos transnacionales como los que tienen que ver con los terremotos en los mercados de acciones, las presiones migratorias o las emergencias ecológicas constituyen fenómenos irreversibles en el mundo contemporáneo que dan muestras de la imposibilidad de resolver este tipo de fenómenos en el marco de las fronteras políticas nacionales (Portinaro, 2003).

El regionalismo moderno, entre la globalización y los Estados nacionales, parece ser un punto de encuentro de lo “*glocal*”.

La región suele identificarse por poseer un territorio, integrador de otras unidades políticas, y elementos geográficos, sociológicos, históricos, religiosos, culturales, económicos o jurídicos que la dotan de cierta homogeneidad. Pero como ha señalado Ferrando Badía (1976) la región es independiente de las estructuras políticas, que podrán reconocerla o no sin que por ello disminuya su importancia; es decir, el elemento político que la crea o reconoce o incluso las dota de personalidad jurídica propia no es esencial ^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Crisis económicas locales como las de EE.UU. en 2007 y 2009, y la actual crisis europea con catastróficos efectos sobre el empleo y los “gastos” sociales, no serán nunca más locales; serán globales desde que el capital no reconoce fronteras (y ha encontrado Estados suficientemente ingenuos como para creerlo)

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Ya lo decía Joaquín Víctor González (1913:784) “*En nuestra organización nacional existen dos factores: La provincia y la región. Todo organismo federativo consta de estos dos órdenes de elementos: La organización política, que es absolutamente voluntaria, convencional, constitutiva y ordinaria; y la región o distribución regional que obedece a causas de orden no voluntario ni convencional, sino que tienen su principal fuente en la vida material, en caracteres étnicos, territoriales y sociales de la misma nacionalidad*”.

Ha señalado Dalla Vía (2000) entre las razones que impulsan el desarrollo del regionalismo, la histórica, entendiendo no solo la existencia anterior de comunidades o pueblos con autonomía o independencia, sino también la cristalización de una cultura o identidad propia a través del tiempo. Para otros autores, la razón de ser de los procesos de regionalización es viabilizar un nivel de crecimiento económico más estable y fortalecer la posición económica-política de los países involucrados en el escenario internacional; la formación de bloques económicos puede entenderse como la transición hacia el establecimiento de una economía con mercado mundial (Piaggi, 1999).

Cuando no surgen de la formalización de una situación natural pre-existente o cuando ésta no ha sido lo suficientemente fuerte como para que las mismas se creen por sí solas, Bianchi y Seville Salas (1996) han señalado las siguientes motivaciones para la creación de regiones: a) disminuir las desigualdades existentes entre las diferentes unidades políticas que la integran; b) combatir el estancamiento económico; c) establecer un mayor grado de comunicación entre las regiones; d) mayor apoyo al desarrollo de las áreas productivas en detrimento de las que se consideran deficitarias; e) favorecimiento de las economías de escala; f) mejor aprovechamiento de los recursos naturales; g) aumento de la inversión en vistas de un mayor número de consumidores; h) obtención de menores costos, y por ende mayor competitividad de los productos regionales; etcétera.

Pero lo cierto es que la integración regional, como fenómeno que aparece en Europa tras la segunda guerra mundial, superó el marco teórico de los estudios de las Relaciones Internacionales (Conf. Mellado, 2005).

Entendido como un proceso similar al *State Building* que se da entre las autoridades nacionales y subnacionales en un Estado Federal donde el eje se da en el éxito de la conformación de un poder central, pasando por concepciones funcionalistas, para las que el regionalismo atiende la incapacidad de los Estados nacionales para resolver los problemas técnicos y donde una integración sectorial iniciada en lo económico puede alcanzar posteriormente la integración política, hasta llegar a la teorías neofuncionalistas donde el éxito político depende de las demandas, expectativas y lealtades de los actores políticos afectados por el proceso, el fenómeno de la integración regional ha sido estudiado especialmente centrado en el caso de la hoy Unión Europea. Obviamente en estas explicaciones no faltan las visiones economicistas que entienden la integración regional como una supresión al movimiento de mercancías coordinadas por el mercado o por los Estados, proceso que puede

llevar o no a la integración política. Tampoco faltan explicaciones del realismo, neorrealismo, constructivismo, etc.^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}

Desde nuestra región el concepto de Regionalismo Sudamericano ha ido creciendo de la mano de los órganos e instrumentos internacionales que han ido conformando un bloque regional cada vez más complejo y heterogéneo (ALALC, ALADI, MERCOSUR, CAN, UNASUR, etc.). En efecto, el concepto de regionalismo abierto, en nuestro contexto, reconoce su fuente en el documento de la CEPAL de 1994 que lo entiende como un proceso de creciente interdependencia económica, basado tanto por acuerdos de integración como en políticas de apertura y desreglamentación para una economía internacional más abierta y transparente. Pero como hemos destacado en otros trabajos (Piana, 2009), el estado intergubernamental del bloque del MERCOSUR, sin delegación de competencia, con un fuerte eje en las reuniones presidenciales, ha marcado una realidad distinta a las visiones teóricas locales.

En verdad, un fenómeno complejo como el de la integración regional, con múltiples experiencias y realidades, no admite reduccionismos teóricos y debe ser abordado desde la economía, la política, lo jurídico y lo social.

Y si bien es cierto que el estudio del regionalismo se ha puesto en ese nivel, entre lo global y lo estatal-nacional, no hay impedimento para trasladar esa mirada a una micro escala y analizarlo como posibilidad de articulación entre lo estatal-nacional y las provincias o aún, dentro de una misma provincia como micro-regiones mediadoras entre la provincia y los municipios.

2. EL PROYECTO DE LEY MARCO PARA LA REGIONALIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

2.1. Breve contexto

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Ver la extensa descripción de las diversas teorías que hace Mellado (2005) en el trabajo ya citado en el cuerpo del artículo.

Ajena al marco de integración interprovincial que se ha dado entre las provincias argentinas^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} se encuentra la provincia de Buenos Aires que ha intentado recientemente diseñar su proceso de regionalización hacia dentro de su territorio.

La Provincia de Buenos Aires es el estado local de mayor importancia de la República Argentina en cuanto a su población, producción y superficie, siendo un caso representativo de las propias diferencias que existen en todo el país: tiene una superficie de 307.571 Km², lo cual representa un 8,26% respecto del total del país pero representando geográficamente menos del 10% del territorio nacional, su población, totaliza 15.594.428 de habitantes según datos del censo 2010, esto es, casi un 40% del total nacional^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}.

Decíamos que la Provincia es representativa de las diferencias que existen en todo el país, pues en ella también puede verse reproducida la desigual distribución de la población. En el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km², esto es, un porcentaje de 1,2% respecto de su superficie total, habita el 63,55 % de su población (9.910.282 hab.). Por ello, al igual que la Argentina, de la Provincia de Buenos Aires puede decirse que es un Estado macrocefálico.

Ha señalado Ollier (2011) una peculiar imbricación, con referencia al caso de la Provincia de Buenos Aires, de las instancias nacional y provincial, tanto por el rol preponderante de esta Provincia en la política nacional como del impacto decisivo de la política nacional en su territorio pero también por un natural proceso de cooperación entre ambas jurisdicciones. En efecto, su carácter des/estabilizador sobre la nación se evidencia no sólo en los resultados electorales provinciales, sino más bien, últimamente, por la búsqueda

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Ya antes de la modificación de nuestra Constitución Nacional, las regiones del NOA y la Patagonia ya habían marcado un precedente importante en este movimiento. Con posterioridad, ya habilitadas por el nuevo art. 124 de la Constitución Nacional, las provincias argentinas han demostrado su interés en utilizar esta cláusula y crear “*regiones para el desarrollo económico y social*”. Así en junio de 1996, Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego suscribieron el Tratado fundacional de la Región Patagónica a fin de proveer el desarrollo humano y al progreso económico y social. En agosto de [1998](#) las Provincias de Córdoba y de Santa Fe suscribieron un Tratado de Integración Regional al que se unió mediante un Acta de Integración la Provincia de Entre Ríos. En 1999, a partir de la suscripción del Tratado parcial interprovincial, se crea la Región Norte Grande Argentino (NOA y NEA) integrada por las provincias de [Catamarca](#), [Corrientes](#), [Chaco](#), [Formosa](#), [Jujuy](#), [Misiones](#), [Tucumán](#), [Salta](#) y [Santiago del Estero](#). En 2012, La Rioja se reincorpora al proceso de integración de las provincias del NOA y por ende del Norte Grande. Sin embargo, el desarrollo institucional de estas regiones ha sido lento. Y el apoyo de las autoridades nacionales para el impulso de estas regiones tampoco ha sido fructífero.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Ello representa un pequeño aumento en el porcentaje atento a que en 2001 representaba el 38,13% de la población total de Argentina para pasar a 38,90% en 2011.

del gobierno nacional en “decidir” los candidatos a los cargos provinciales^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}.

La hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987 hasta la actualidad, expresa un electorado significativamente fiel, en buena medida cautivo. En esta estructura territorial, los actores políticos de peso son pocos (Camou, 2005). En verdad, si se analiza todo el período desde el retorno a la democracia (1983-2014), éste describe la declinación del Partido radical y la creciente hegemonía del peronismo en los cargos provinciales, por un lado, y por otro, la irrupción local de una tendencia global: el debilitamiento del rol del partido tradicional y el crecimiento personalista de las figuras extrapartidarias.

Luego de la gobernación radical de Alejandro Armendáriz, el Partido Justicialista ocupó el Poder Ejecutivo cuando, en 1987, Antonio Cafiero ganó las elecciones con el 46% de los votos superando a la Unión Cívica Radical en siete puntos porcentuales. En 1991, Eduardo Duhalde asumió la gobernación con el 47,7% de los votos y fue reelecto, luego de la reforma de la Constitución Provincial en 1994 en 1995 con el 56,7% de los sufragios. En 1999, pese a haber perdido las elecciones de diputados de 1997, volvió a ganar el Partido Justicialista la gobernación con el 48,3% de los votos con Carlos Ruckauf contra el 41,4% para la Alianza (UCR y FREPASO)^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}.

El gobernador Solá validó su mandato en 2003 con la fórmula Solá-Giannettasio^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}. Y si bien el oficialismo en las Cámaras obtuvo un fuerte triunfo^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} el gobierno de Solá no gozó de los beneficios de contar con mayoría legislativa: la disciplina partidaria se encontró en crisis y existieron conflictos en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como consecuencia de la lucha por el liderazgo entre Duhalde y Kirchner^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}. Este hecho

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Se advierte en las últimas décadas la “nacionalización” de los discursos, políticas y acciones de la Provincia. Por último, aunque menos evidente, ambas Jurisdicciones entablan distintos procesos colaborativos que reconocen esta tensión relacional.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Debe destacarse que la adhesión de Ruckauf a la postulación de Cavallo a la presidencia, le “sumó” al primero de casi 8,8%.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Duhalde, entonces en ejercicio de la presidencia, se involucró de manera personal y directa en la continuidad de Solá (conf. Rodríguez y Rodríguez Blanco, 2004).

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} En Diputados obtuvo 28 de los 46 cargos en disputa y en Senadores 19 de los 23.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} A fines de 2004 la división en el bloque de legisladores oficialistas bonaerenses, dejando en minoría a los partidarios del Gobernador F. Solá, aliado del Presidente, y la negativa a

resulta trascendental para explicar la “introspección” que se dio en el período en materia de reforma de la Administración Pública y del Estado: con excepción de las leyes de emergencia^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}, las reformas se dieron hacia dentro del Poder Ejecutivo^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}; fueron reformas de la Administración Pública, sin pretender afectar los fines del Estado (que hubieran requerido de un aval legislativo)^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}.

Distinto ha sido el proceso de llegada al ejecutivo bonaerense de Daniel Scioli y el contexto bajo el cual ha gobernado hasta la fecha. Pese al ostracismo al que había sido conminado en su cargo de Vicepresidente de la Nación durante el gobierno de Néstor Kirchner, supo recomponer esa relación y ser nominado como candidato a Gobernador,

incluir en la aprobación del presupuesto provincial la delegación de poderes en el ejecutivo tal como sucedía en el ámbito nacional, dieron la tónica de un conflicto creciente que preanunciaba la ruptura que se produciría para las elecciones legislativas de 2005. Luego de que esa ruptura se produjera, el oficialismo se encontró en minoría en varias oportunidades, al menos durante el segundo semestre de 2005 y hasta que se produjo la renovación parlamentaria (Cheresky, 2006:48). La existencia de estas divisiones internas que se plasman sobre todo en la Cámara de Diputados generaron una relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de delicados equilibrios, que se puso de manifiesto en la necesidad de realizar permanentes negociaciones en el ámbito de la labor legislativa y en las modificaciones realizadas a las leyes antes de ser aprobadas.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Ley N° 12.727, que fuera sancionada durante el gobierno de Ruckauf, luego modificada y ampliada por sucesivas leyes: Leyes N° 12.774, 12.775, 12.789, 12.836 y 12.845, 13.242 y 13.850.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Entre las normas de nivel de gobernador en lo que hace a la temática de reforma de la Administración y del Estado podemos destacar los siguientes normas: Decreto N° 2905/02 Banco de Proyecto Exitosos; Decreto N° 47/03 Programa "Carta compromiso con el Ciudadano"; Decreto N° 540/03 Agentes de Modernización; Decreto N° 184/03 Guía Única de Trámites; Decreto N° 1.204/03 Red Única Provincial de Comunicación de Datos; Decreto N° 1.329/04 Programa de Voto Electrónico; Decreto N° 1867/04 Banco de Proyectos de Innovación de la Gestión Pública; Decreto N° 1208/05 que aprueba el Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado; Decreto N° 1.322/05 Régimen para la formulación, financiación, presentación, tramitación y aprobación de estructuras; Decreto N° 1.676/05 que aprueba el pliego único de bases y condiciones generales para la contratación de bienes y servicios de la Prov.de Bs. As. y de los pliegos tipo de bases y condiciones particulares por tipo de demanda; Decreto N° 2.442/05 Régimen sobre el Uso Responsable de Elementos Informáticos; Decreto N° 2.704/05 Sistema de Información Normativa de la Provincia de Buenos Aires (SINBA); Decreto N° 300/06 (modif. por Decreto N° 2200/06) Guía de la comunicación escrita en la administración pública; Decreto N° 196/06 Sistema Integrado de Emisión y Pagos no Impositivos (SIEP); Decreto N° 1.859/07 Sistema de Conjuntos Mínimos de Datos (CMD). Para un análisis en profundidad del proceso de reforma provincial del período puede verse Pagani *et. al* (2012) y Piana (2012b).

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Randazzo impulsó un proyecto de ley que aprobaba un Plan Rector de Modernización que modificaba estructuralmente el modelo del Estado bonaerense, pero que no contó con acompañamiento en las cámaras. Véase Randazzo (2004).

contando desde entonces con fuerte apoyo popular y en las urnas ^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} aunque con un relativo poder territorial. La fórmula Scioli-Balestrini se impuso con el apoyo del 48,24 % de los votantes y renovó su cargo en 2011, con Gabriel Mariotto como compañero de fórmula, con el 55,06% de los votos con un amplio margen respecto a la segunda fórmula más votada ^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}.

Pese a los ambages de ruptura, Scioli se ha mantenido encolumnado detrás del proyecto político de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Aún con críticas de los sectores más kircheneristas, ha contado con acompañamiento legislativo ^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}. En materia de reforma del Estado y de la Administración, antes de asumir contó con el apoyo de las Cámaras para aprobar una nueva Ley de Ministerios ^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} y Ley de Administración Financiera ^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}, y a dos años una nueva ley de contrataciones ^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}, sustituyendo estas dos últimas a la vetusta pero tradicional Ley de Contabilidad de la Provincia del año 1971 ^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}. A grades rasgos, analizado en contraposición con el período anterior, y aún reconociendo que ha habido mucha modificación normativa, éste período puede caracterizarse como de implementación de muchas de las políticas de reforma administrativas ya sancionadas en la gestión anterior¹.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} La excepción fue la dura derrota legislativa en territorio bonaerense del Frente para la Victoria en 2009 (más por su impacto político que por los guarismos), donde asumió carácter de candidato a legislador “testimonial” junto a Néstor Kirchner. En Piana y Baeza (2013) analizamos la estrategia de *marketing* político de De Narváez en las elecciones de 2009.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}

<http://www.elecciones2011.gob.ar/paginas/paginas/dat02/DGO02999A.htm>. Fecha de consulta: 29/05/14.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Este proceso se ralentizó con la asunción de Mariotto en el Senado, pero no por ello se detuvo.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Promulgada antes de la asunción, el 27/11/07

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Ley N° 13767, promulgada el día de su asunción.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Ley N° 13981, promulgada el 8/4/09. Sin embargo, no ha entrado en vigencia por la falta de reglamentación.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Decreto-Ley N° 7.764/71.

¹ Puede verse en la nota 24 un listado de los proyectos que durante la actual gestión no se modificaron. El único caso es el Decreto que creó la figura de los Agente de Modernización que tenía un plazo de vigencia. Actualmente, se encuentra vigente el Programa de Especialización en Gestión Pública, creado mediante Decreto N° 2133 del año 2009 que actualmente cuenta con 23 cargos de Expertos en

Este contexto, el de introspección con reforma administrativas primero y de ejecución de estas reformas en segundo lugar, dificultaría analizar los paradigmas de las reformas. En efecto, en la gestión de los procesos administrativos, los criterios de eficiencia y eficacia suelen identificarse como los principios claves para instrumentar las reformas meramente administrativas en torno a ciertos fines del Estado, definidos en un contexto político superior. La tecnoburocracia apela a estos postulados para legitimar su accionar. Pero detrás del velo hay política o como mejor ha dicho Aguilar Villanueva (2006), bajo toda teoría de la gestión pública ha de encontrarse siempre una cierta visión del Estado que responda por ella. En ese marco debemos analizar el proyecto de ley marco para la regionalización de la provincia de Buenos Aires en cuanto implicaría una *"una profunda revisión de los funcionamientos administrativos que nos han acompañado desde siempre"* (Plan de Regionalización... 2011:8) y *"la estrategia de reingeniería institucional más importante en la historia de la Provincia"* (Plan de regionalización... 2010:8).

2.2. El proyecto de ley Marco para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires

La provincia está dividida políticamente en 135 partidos o municipios. Pero no es la única división política. Existen 12 regiones sanitarias, 8 secciones electorales, 25 regiones educativas, 7 regiones turísticas, 18 departamentos judiciales (20 creados), 13 corredores productivos además de delegaciones de ARBA, IOMA, IPS, de la Caja de Retiro de Policías, Registro de las Personas, Seguridad Vial, del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Asuntos Agrarios, del Tribunal de Cuentas en diferentes localidades de la provincia.

Es evidente que este esquema de desconcentración administrativa no resulta económico, eficaz, eficiente ni igualitario. Pero como veremos, el actual intento de la gestión bonaerense de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires, plan diseñado por el Lic. Santiago Montoya, no ataca estos problemas.

Presentado públicamente en 2010, la actual gestión provincial presentó en marzo de 2011 un proyecto de ley Marco para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires que tiene como objetivo *"impulsar su desarrollo institucional, económico y social mediante el despliegue de las capacidades de cada una de las regiones, para disminuir desequilibrios en materia de desarrollo socioeconómico, crecimiento poblacional e infraestructura, mejorando*

Gestión Pública (conf. Decreto N° 209/2013). El Decreto N° 47/03 Programa "Carta compromiso con el Ciudadano", si bien está vigente se discontinuó.

el tejido social con políticas públicas adaptadas regionalmente y para lograr un mayor acercamiento del Estado Provincial a sus habitantes, a través de un proceso de transformación del Estado Provincial profundo y abarcativo" (art. 2º del proyecto de Ley Marco de Regionalización).^{NOTEREF_Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}

Entre los fundamentos del proyecto se señala la necesidad de realizar una profunda reforma institucional. Se añade que el proyecto supone un nuevo paradigma de Estado; una transformación del Estado Provincial. Allí se indica que la concentración de responsabilidades en la administración central resta eficacia a su accionar ya que la funciones de planificación y control han ido cediendo espacio a la resolución de innumerables cuestiones de tipo operativo, que bien podrían ser delegadas en niveles ejecutivos inferiores.

Correctamente se señala que es en el nivel municipal donde se perciben con mayor claridad las necesidades y demandas de los ciudadanos y que por ello es clave la transferencia de funciones y atribuciones a los Municipios. Pero la región es vista como *“una instancia de articulación y mediación entre el Estado Provincial y los requerimientos locales”* que permita acortar las distancias entre los problemas y las soluciones, sin alterar la unidad política provincial. Más adelante se aclara que la iniciativa está dirigida a generar procesos de desconcentración y descentralización. Agrega que *“Desde lo institucional establece expresamente que las actividades de las regiones serán exclusivamente operativas y se dirigen sólo a ejecutar las políticas que defina el gobierno central, en estricto respeto del sistema de distribución de poderes establecido por la Constitución Provincial”*. Finalmente, indica que se *“define a la región como un ámbito de competencia territorial, asignado a una autoridad provincial ... una jurisdicción presupuestaria autárquica para la administración de los recursos que le asigne anualmente”*.

Vemos entonces que en los fundamentos aparecen distintos conceptos: transferencia de funciones, articulación y mediación, desconcentración y descentralización, competencia territorial y autarquía.

¿Cuáles son los instrumentos que prevé el proyecto de ley? El artículo 5º define a la Región como *“el ámbito de competencia territorial, asignado a una autoridad provincial con asiento en ella, que tiene a su cargo la ejecución de planes y programas determinados por las políticas provinciales, conforme a las competencias que se establezcan. Cada Región*

^{NOTEREF_Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/11-12PE10.doc. Fecha de consulta: 12/11/2013. Entre los fines específicos ese mismo artículo enumera los siguientes: “1. Crear regiones, como instrumento de desconcentración y descentralización de la Administración Central; 2. Fortalecer y ampliar la autonomía municipal, fomentando su asociatividad; 3 Institucionalizar una gestión integrada de la Región Metropolitana; 4. Implantar un modelo de gestión basado en soluciones tecnológicas; 5. Reestructurar la administración, simplificando trámites y procedimientos.”

constituye una jurisdicción presupuestaria autárquica para la administración de los recursos que le asigne anualmente la Ley de Presupuesto del Estado Provincial. La Región no constituye una división política distinta de las existentes” NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT .

El siguiente artículo define las competencias de la autoridad de aplicación de la ley, todas de índole político y no sustanciales NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT aunque seguidamente aparece una delegación al Poder Ejecutivo para disponer la adecuación normativa y estructural en las organizaciones territoriales de los Ministerios y Organismos, a propuesta de la Autoridad de Aplicación (artículo 7°).

La otra autoridad prevista en el proyecto es un Consejo Consultivo de la Regionalización de la Provincia integrado por legisladores, representantes del Poder Judicial, representantes de las entidades académicas y representantes de sociedades intermedias relacionadas directamente a la materia; sus funciones, tal como se desprende del nombre del Consejo, son sólo consultivas.

El proyecto de ley marco prevé tres instancias temporales: se determina que la autoridad de aplicación deberá cumplir con una *fase de consulta*, una *fase de formulación* con la propuesta de conformación y delimitación territorial de regiones, elaborada a partir de la fase de consulta junto con la propuesta de normativa que resulte necesaria para implementar la regionalización y una *fase de implementación* para operativizar las propuestas, a través de

NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT Se define que serán entre ocho (8) y doce (12) más una Región Capital, se integrarán con distritos colindantes y que tendrán no más de un millón cuatrocientos mil (1.400.000) habitantes para el interior y no más de tres millones (3.000.000) para las áreas de coronación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y además no menos de tres (3) y no más de veinticinco (25) distritos, siendo éstos agrupados en función de la compatibilidad de factores socioeconómicos, históricos y culturales. Además se aclara que se conformará una Región Metropolitana con los Partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Escobar, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López, los que, a su vez, formarán parte de las regiones más pequeñas.

NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT Destacamos las más relevantes: “a) Conducir el proceso técnico político de elaboración de las herramientas normativas que delimiten los ámbitos territoriales de cada Región, en función de objetivos institucionales y de desarrollo económico y social; b) Proponer la delimitación geográfica de las regiones ... ; c) Realizar las reuniones, consultas, audiencias y propuestas ...; d) Convocar a asociaciones y sociedades intermedias interesadas, relacionadas con la regionalización, que puedan realizar aportes para el estudio de la misma; ... h) Realizar reuniones periódicas con los Ministros, Secretarios y Titulares de Organismos y Empresas estatales o públicas a fin de coordinar la implementación de las acciones de descentralización o desconcentración de la administración de acuerdo con el desarrollo del Plan de Regionalización; ...”.

la elaboración de normas complementarias y, en particular, participar en el proceso de formulación del Presupuesto Provincial.

El proyecto Ley no aclara más con lo cual debemos recurrir a otros documentos elaborados por los propiciadores del Plan. En el documento titulado “Plan de Regionalización. Un nuevo paradigma de Estado” del 2011 aparecen más detalles que permiten aclarar las preguntas formuladas.

En el capítulo referido al Diseño Institucional de las Regiones, se señala que *“existirán vinculaciones interadministrativas e interorgánicas funcionales diferentes de las jerárquicas, se propondrá conformar compromisos de gestión por resultados entre aquellos Ministros y Secretarios encargados de diagramar las políticas provinciales globales y de largo plazo, y aquellos encargados de gestionar diariamente los despachos, expedientes y consultas de la comunidad en relación al Estado”* (Plan de Regionalización ..., 2011:31).

En el documento se propone incorporar dos autoridades con capacidades de decisión diferentes: la encargada de gestionar a nivel regional, a la que se le reconoce la mayor autoridad en el territorio, a veces, llamados ejecutivos regionales y otros administradores regionales (tendrán rango de Subsecretaría)^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT}; la otra autoridad, superior a éstos, es quien debe encargarse de su coordinación y que deberá articular con los Ministerios centrales y el Gobernador (que tendrá rango de Ministerio).

Se señala que los ejecutivos regionales tendrán competencia en temas relacionados con educación, salud, infraestructura, medio ambiente, deporte, turismo, obra pública, producción, agricultura y ganadería, entre otros, absorbidas de aquellas con las que actualmente cuentan los Ministerios (Plan de Regionalización ..., 2011:44). Ahora bien, en el esquema propuesto, se adoptará una estructura matricial: las regiones dependerán jerárquicamente del Ministro Coordinador de las Regiones pero funcionalmente de los Ministerios centrales que desconcentren o deleguen en ellas funciones. Y aquí, creemos, se encuentra el talón de Aquiles del proyecto: la relación funcional entre las distintas carteras ministeriales y las Regiones se institucionalizará, señala el documento, a través de Acuerdos o Convenios de Gestión (AG) que incluyan compromisos e incentivos sobre el esquema de gestión basada en resultados. Es decir, las funciones de los ejecutivos regionales dependen de la delegación mediante acuerdos entre los Ministerios centrales y el Ministro Coordinador de las Regiones.

^{NOTEREF _Ref388868076 \h * MERGEFORMAT} Serán representantes del Gobernador en la Región, designados por él. En un documento anterior se decía que en el futuro lo serán por elección indirecta o directa o métodos mixtos. Se señala más adelante que *“Las regiones tendrán su propia Dirección General de Administración, que les permita hacer compras y contrataciones, así como su propia Tesorería”* (Plan de Regionalización ..., 2011:38).

Se señala que estas regiones contarán con un presupuesto protegido (intangible) regional que les deberá ser girado junto con las competencias por los Ministerios centrales con lo cual no se acerca al esquema de autarquía definido en el art. 5º del proyecto porque estos fondos dependen de este Acuerdo y no vienen asignados por Ley.

El documento que venimos analizando reconoce que la instancia *“Técnicamente (es) ... una desconcentración administrativa con “instituciones”, mediante la creación de una nueva estructura orgánica dentro de la Administración Central que, coordinada a través de un Ministerio, asume las competencias de carácter administrativo que cada Ministerio central transpase y las distribuye en las distintas subsecretarías con asiento en cada Región”* (Plan de Regionalización ..., 2011:36).

El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados de la Provincia en noviembre de 2011 pero, girado recién en 2012 y ser especialmente nombrado en el Discurso de apertura de sesiones de ese año por el Gobernador Scioli, no se aprobó en el Senado. A pesar de diversas reuniones, el titular de ese cuerpo pidió un nuevo debate y desde entonces el proyecto no ha registrado avances. NOTEREF_Ref388868076 \h * MERGEFORMAT

2.3. Las líneas ideológicas del proyecto

El Lic. Montoya sostuvo en su presentación *“La realidad provincial cambió, las instituciones deben adaptarse”* en el II Seminario internacional de Regionalización que *“... la propuesta del Plan de Regionalización no es producir una reforma del Estado. La propuesta es un cambio completo de paradigma, de modelo de Estado. ... (el plan de Regionalización) No es un plan de reforma del Estado, así que no basta con un poco de descentralización y un poco de desconcentración. Se trata de soluciones complejas ...”* (Plan de Regionalización ..., 2011:12).

Desde una visión tecnocrática afirma *“Las regiones se presentan de este modo como instancias ejecutivas potentes, dinámicas, flexibles, pequeñas. Entendemos que recuperamos la escala administrable del Estado a través de esta propuesta de creación de las regiones. **Esto es sentido común, no hay nada que discutir:** son 50, 60 o 70 años de consecuencias de otras políticas que trajeron un efecto concentrador en términos de población que nos llevó al hacinamiento”* (Plan de Regionalización ..., 2011:13; el destacado me pertenece).

NOTEREF_Ref388868076 \h * MERGEFORMAT Ver, entre otras noticias, las publicadas en los siguientes sitios:
<http://www.eldia.com.ar/edis/20120118/mariotto-quieren-nuevo-debate-regionalizacion-laprovincia9.htm>;
<http://www.infoplatense.com.ar/index.php/provincia/5656-mariotto-y-montoya-juntos-por-regionalizacion>.
Fecha de acceso: 29/09/2014.

Otro párrafo, que transcribiremos, parece marcar la pauta de la ideología del proyecto cuando dice *“El cambio de paradigma de Estado propuesto desde el Plan de Regionalización, requiere de la consideración de las mejores y más eficientes herramientas de gestión empleadas en la Gestión Pública. La búsqueda de mejorar la efectividad de las políticas públicas, la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y hacer uso intensivo de las nuevas tecnologías, en pos de brindar servicios públicos con mayor calidad ante una demanda más activa de los ciudadanos, hace que la Administración Pública en general y la de la Provincia en particular, comiencen a dejar el modelo administrativista y burocrático, y adopten modelos que propenden mayor transparencia, mejores y más canales de participación y principalmente más dinámicos y flexibles”* (Plan de Regionalización ..., 2011: 31). Esto es, más eficiencia de las herramientas; más efectividad de las políticas públicas; un modelo administrativo y burocrático rígido que debe abandonarse (¿por otro?) por no ser transparente ni participativo ni flexible.

La adscripción ideológica del modelo estatal es explícita: la nueva gestión pública y a renglón seguido se confirma cuando propone *“... la adopción de sistemas de gestión orientados a resultados, estructuras matriciales, relaciones funcionales y jerárquicas, planeamiento estratégico, etc., son medios y/o herramientas que permiten potenciar la gestión del Estado en el territorio y de las unidades regionales con el Estado Central”* (Plan de Regionalización ..., 2011:31). Luego define, en esta lógica, a *“Las Regiones, como unidades administrativas innovadoras, se gestan como áreas del Estado altamente ejecutivas, dinámicas y flexibles”* (Plan de Regionalización ..., 2011:33).

Más adelante volvemos a encontrar esta fundamentación y adscripción ideológica: *“... el actual esquema propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la centralización y el control directo, por una nueva gerencia pública que fortalezca la eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública ... La razón principal de la creación de una nueva estructura de administradores regionales es la de separar las funciones ejecutivas de la formulación de políticas, ahora en mano de los Ministerios sectoriales, estos últimos con sede en la capital de la Provincia. Dicha separación permitirá introducir ciertos principios de la gerencia privada en la administración pública, monitoreando un compromiso de gestión. Claro está que para ello es necesario dotar de responsabilidades a los Administradores Regionales a efectos de poder ejecutar las políticas públicas diseñadas a nivel central”* (Plan de Regionalización ..., 2011:40).

CONCLUSIONES

Resulta evidente, tanto por su expresa mención, por los criterios de valoración como por los instrumentos que utiliza, que el Plan de Regionalización para provincia de Buenos Aires adscribe a los postulados de la nueva gestión pública. La gestión por resultados, las estructuras matriciales, la mixtura de relaciones funcionales y jerárquicas, las unidades administrativas dinámicas y flexibles junto con los criterios de eficiencia y eficacia son elementos claros que intentan romper con la actual estructura administrativa.

Sin embargo, cuando se analizan las herramientas para ello, la clave de bóveda del sistema son los Acuerdos Gubernamentales. Esta idea de “delegación” de funciones a través de acuerdos entre los Ministerios Centrales con las regiones, constituye, como decíamos más arriba, en el aspecto político, jurídico y administrativo crítico: político, porque no habrá incentivos en “delegar” en los ejecutivos regionales si la responsabilidad política sigue siendo de los Ministerios Centrales; jurídica, porque no quedan claras las responsabilidades de la falta de cumplimiento de estos AG por cualquiera de las dos *partes* y administrativa, justamente, porque introduce la figura de “partes” y competencia dentro de la administración pública incentivando, además, la obtención de resultados para obtener presupuesto, crítica ya no propia del proyecto en sí sino de la lógica de la Nueva Gestión Pública a la que adscribe el plan.

Esta “*estrategia de reingeniería institucional*” para un “*Un nuevo paradigma de Estado*” termina en una mera desconcentración administrativa en otros órganos administrativos, ciertamente más cerca del territorio pero sin competencia propia (sino dependiente de acuerdos) y sin presupuesto propio (dependiente de la transferencia de los recursos de los ministerios centrales a las regiones). En este sentido, el plan no parece ser innovador respecto del proceso de regionalización interprovincial. Muchas veces se aclara que no se crea sino un ámbito de competencia territorial pero sin competencias propias; los ejecutivos o administradores regionales no son sino funcionarios que dependen de las competencias que se les deleguen; sin esa delegación, parece un eslabón burocrático más que hace que la ciudad de La Plata esté más lejos y no más cerca. Sin una competencia propia (sea en función de algunas materias, de los montos, de las distancias) no hay funciones que cumplir. En este sentido, la desconcentración por acuerdos no parece ser la mejor solución.

Nada se dice acerca de la ventanilla única aunque esa parece ser la lógica del proyecto. Es verdad que se trata de un proyecto de ley marco pero ¿es dable suponer que los Ministerios, Organismos de la Constitución y organismos autárquicos cierren sus oficinas para que otro Ministerio asuma sus funciones? No, bajo las actuales formas de pensar la Administración.

Integrarse es una estrategia política de largo plazo que necesariamente tiene sus tiempos de maduración y estudio de alternativas pero también requiere de ambición. Los magros resultados de los actuales procesos provinciales de regionalización son una muestra de ello. Los diseños de escritorio no son una opción.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bianchi, A. B. y Seville Salas, V. (1996). La región patagónica. Una primera concreción del regionalismo. *Revista La Ley* 1996-E, p.1381.
- Buenos Aires (2010). Plan de regionalización. Un estado inteligente para la provincia del futuro .
- Buenos Aires (2011). Plan de Regionalización de la provincia de Buenos Aires. Un nuevo paradigma de Estado.
- Camou, A., dir. (2005). Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos. *Programa de Subsidios para Proyectos de Investigación y Desarrollo y Transferencia con Organismos Públicos de la Provincia de Buenos Aires*. Instituto Provincial de la Administración Pública y Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.
- CHERESKY, I. Comp. (2006). *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.
- CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Dalla Vía, A. R. (2000). Actualidad del federalismo argentino. *Revista La Ley NOA*, pp. 447
- Domingo, H. L. y Moscariello, A. R. (2007). Personalidad jurídica de la región centro. *Revista La Ley Litoral* 2007 (noviembre), p 1027.

- Ferrando Badía, F. (1976). *Estudios de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- González, J. V. (1913). *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. Volumen 2. Buenos Aires: El comercio. Discurso del 23/08/1913.
- Mellado, N. B. (2005). Integración regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas. *Revista Anales UNLP*-2005, Tomo 36, 385.
- Ollier, M. M. (2011). *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: UMSAN Edita.
- Piaggi, A. I. (1999). Integración, regionalización: idea y realidad. *Revista La Ley* 1999-C , p. 1037.
- Pagani, M. L., Quintans, N., Migliore, A., y García M.E. (2012). Modernización en la provincia de Buenos Aires: presentación de casos. *VII Jornadas de Sociología de la UNLP. "Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"* organizado por el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP) realizadas los días 5, 6 y 7 de diciembre 2012. Publicado en las Actas de las Jornadas en jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/actas/Pagani.pdf/at_download/file
- Piana, R. S. (2009). ¿UNASUR u otro intento fallido? Sobre las políticas de (no) integración en Sudamérica. *Rivista Studi sull'integrazione europea* nº 2 – 2009 Año IV. Bari, Italia.
- Piana, R. S. (2012). *El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy*. La Plata: EDULP.
- Piana, R. S. (2012 b). *La reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007*. Ricardo Sebastián Piana (Ed.), E-book. ISBN 978-987-45238-0-8. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/31545>
- Piana, R.S., y Baeza, N. (2013). "Candidatos a medida- ¿Cómo se construyó el candidato que le ganó a los Kirchner?" en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Bolivariana, [Vol 44, No 119 \(2013\)](#), Medellín. Disponible en <http://revistas.upb.edu.co/index.php/derecho/index>. ISSN: 0120-3886.
- Portinaro, P. P. (2003). *Estado. Léxico de política*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Rodríguez, D. y Rodríguez Blanco, M. (2004) ¿Lealtad peronista o desafección partidaria?. Las elecciones de 2003 en la provincia de Buenos Aires. Cheresky, I. y Pousadela, I. (comp.), *El voto liberado: elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*. Buenos Aires: Biblos.

